РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр.1203- 23/29

Скопје, 28.05. 2009 година

ДО

ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија – „ Процесот на спроведување на втората фаза на фискална децентрализација во Република Македонија„.

2. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 1 и 6 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија.

3. Во 2007 година започна спроведувањето на процесот на втора фаза на фискална децентрализација во Република Македонија. Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија и не е изготвен извештај за спроведување на процесот на фискалната децентрализација во Република Македонија.

4. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 9 и да дадат мислење за наведеното од точка 1 засновано на извршената ревизија.

5. Преминување во Втора фаза фискална децентрализација, согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и утврдените објективни критериуми и мерила е одговорност на:

- Градоначалниците на единиците на локалната самоуправа

6. Ревизијата од точка 1 на овој извештај е планирана и извршена во периодот од 12.01. 2009 до 05.02.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на овој Претходен извештај е да се утврди:

- дали активностите, финансиските трансакции и информациите во процесот на фискалната децентрализација се во согласност со релевантната законската регулатива , и
- дали финансиските извештаи за наменските дотациите вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;

8. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека:

- функционирањето на единиците на локалната самоуправа и буџетските корисници е обезбедено со соодветна законска регулатива;
- исполнети се условите за премин кон втора фаза на фискална децентрализација;
- единиците на локалната самоуправа и буџетските корисници располагаат со соодветен капацитет за имплементација на законската регулатива и финансиско управување;
- пренесувањето на фискалните надлежности од централната на локалните власти значи финансиска самостојност, има диспаритети меѓу фискалниот капацитет и потребите на општината, односно буџетските корисници, и
- финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања.

9. Ревизијата вклучува идентификување на сите фази од процесот на фискална децентрализација, анализа на законската регулатива, како и процедури и постапки кои се извршуваат кај буџетските корисници и општините.

Информациите за извршената ревизија се добиени преку:
- Законот за локална самоуправа;
- Законот за култура;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- Законот за основно образование;
- Законот за средно образование;
- Законот за заштита на децата, и
- Законот за социјална заштита.

10. Пристап на ревизијата

При вршење на ревизијата извршена е посета во дел од единиците на локалната самоуправа кои се влезени во втора фаза фискална децентрализација, и тоа: Босилово, Богданци, Валандово, Велес, Ѓорче Петров, Илинден, Кисела Вода, Неготино, Ново Село, Радовиш, Теарце, Тетово, Центар и Штип.
Извршен е увид во правните акти, финансиските документи, финансиските планови на буџетските корисници, кварталните извештаи на општините и буџетските корисници, направени се интервјуа со раководствата и непосредните извршители за утврдување на:
- начинот на организација на работењето;
- начинот на финансирање врз основа на претходно изготвени планови и извештаи, и
- постоење на пишани процедури (постапки и барања што буџетските корисници треба да ги исполнат во процесот на префрлање на блок дотациите).

11. На ден 28.04.2009 година примени се забелешки на Претходниот извештај за извршената тематска ревизија – „Процес на спроведување на втората фаза на фискалната децентрализација во Република Македонија„, под број 07- 14549/1 од 16.04. 2009 година од Министерството за финансии. Истите се разгледани при што е одлучено следното:

- забелешките кои се однесуваат во делот 11.1. „ Примена на законски прописи„, пододдел 11.1.1.„Исполнување на условите за втората фаза на фискалната

децентрализација „ став 3 алинеја 5 се прифаќаат и алинеја 5 се менува и надополнува.

12. Во следните точки на овој Извештај ревизијата го утврди следното:

12.1. Примена на законските прописи

12.1.1. Исполнување на условите за премин кон втората фаза на фискалната децентрализација

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвиден е фазен пристап на фискалната децентрализација, со цел да се обезбеди постепено пренесување на надлежностите во согласност со капацитетот на општините за преземање на овие надлежности и оценување на исполнетоста на условите за премин кон втора фаза во законски одреден рок.

Со започнување на првата фаза на фискална децентрализација во јули 2005 година, во областите образование, култура, детската заштита и згрижување на стари лица со пренесување на надлежностите започнато е со финансирање на расходите со наменски дотации, за тековно оперативните расходи поврзани со работењето на локалните јавни установи, чии основачки права се пренесени на општините, без средствата за плати и надоместоци.
Законската рамка за децентрализација на територијалните противпожарни единици е воспоставена со донесување на Законот за пожарникарство.

Во септември 2007 година започна втората фаза на фискална децентрализација со финансирање на пренесените надлежности во општините преку блок дотациите.
Владата на Република Македонија согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа има формирано Комисија за следење и оценка на исполнетоста на условите за премин во втора фаза фискална децентрализација, според критериуми и индикатори определени однапред од Комисијата. На крајот на 2007 година 51 единица на локална самоуправа се влезени во втора фаза фискална децентрализација, нивниот број е зголемен за уште 17 во 2008 година.
Законската регулатива ги дефинира основните критериуми за премин во втора фаза фискална децентрализација. Во текот на извршување на ревизијата за ова прашање констатирано е следното:

- општините го имаат исполнето законскиот критериум во делот на потребниот број на вработени квалификувани за извршување на работите за финансиско управување, буџетирање, сметководство, финансиски извештаи и во областа на утврдување и наплата на локалните даноци, такси и надоместоци или потпишано договор за заедничка администрација за извршување на овие активности, освен во една единица на локална самоуправа (едно лице ја извршува работата во делот на финансиско управување, буџетирање, утврдување и наплата на локалните даноци, такси и надоместоци, менаџирање со наменските и блок дотации, задолжено за контрола на исплатата на плати, за образование, детска заштита и култура (Богданци). Како добар пример за исполнување на оваа законска обврска претставува меѓу општинска соработка и формирање заедничко административно тело за финансиско управување, утврдување и наплата на даноци, такси и надоместоци, кај пет општини;
- заостанатите ненамирени обврски кон добавувачите или кон кои било други доверители, кои ги надминуваат условите на плаќања кои се вообичаени, во кординација со Министерството за финансии се решени;
- надлежните министерства, ги објавуваат утврдените критериуми, процедури и рокови за распределба на наменските и блок дотациите, согласно кои вршат распределба на средствата;

- советите на општините немаат донесено пишани критериуми за распределба на средствата однаменските и блок дотациите, односно се користат критериумите од надлежните министерства;
- при изработка на Буџетот на општината за максимално утврдените износи за расходи во вид на наменски и блок дотации општините се информираат со добивање на Основните насоки за подготвување на буџетот од Министерството за финансии, кои иако Министерството за финансии ги доставува во законски утврдените рокови (може да се види од архивскиот штембил), кај некои општини надлежните лица се случува да ги добијат покасно од законските рокови, и
- општинските буџетски корисници ги користат овие средства согласно финансиските планови. По истекот на месецот за кој се однесуваат, буџетските корисници до градоначалникот доставуваат месечни извештаи за трошење на овие средства. Во дел од општините општинската администрација ги изработува овие извештаи. (Прилог број 1)

Препорака

- основните насоки за изработка на Буџетот на општината во тековната за наредната година одговорните лица да ги добиваат во законски предвидениот рок;
- советите на општините да донесат пишани критериуми за распределба на средствата од наменските и блок дотациите, со цел да се обезбеди транспарентност во распределбата, и
- буџетските корисници да ги изготвуваат навреме месечните извештаи за користење на средствата.

12.1. 2. Капацитет на општините за финансиско управување

Во однос на кадровскиот капацитет на општините за финансиско управување, утврдување и наплата на локалните даноци, такси и надоместоци ревизијата го констатира следното:

- според Систематизацијата за организација на работните места, дел од општините имаат предвидено сектор со посебни одделенија за финансиско управување, утврдување и наплата на даноци, такси и надоместоци а дел имаат само одделенија или едно одделение;
- иако најчесто има систематизирани работни места истите не се пополнети, односно не е назначен раководител на Сектор за финансии и буџет; раководител на одделение за локални даноци и такси; одговорен сметководител; секретар; внатрешен ревизор. Непополнетите работни места влијаат на квалитетно, навремено и ажурно извршување на задачите;
- поради не назначен внатрешен ревизор или преголема ангажираност на внатрешниот ревизор во делот на буџетот на општината нема изготвено ревизорски извештаи за работата на општинските буџетски корисници, со исклучок во три општини, и
- ангажираноста на вработените не е усогласена со обемот на работните задачи, односно дел од вработените особено раководителите на одделенијата се ангажирани во извршување на други работни задачи (менаџирање со наменските и блок дотации, контрола на исплатата на плати на локалните јавни установи и слично), без да се води сметка за обезбедување на контрола на извршените работи.

Кај општините кај кои нема предвидено сектори или пак постои едно заедничко одделение и непополнети работни места како најчести причини се наведуваат: недостигот на финансиски средства за нови вработувања, а во една општина поради неусогласеност со Советот на општината не може да се изврши промена на Одлуката за организација на општинската администрација за прием на внатрешен ревизор. (Прилог број 2)

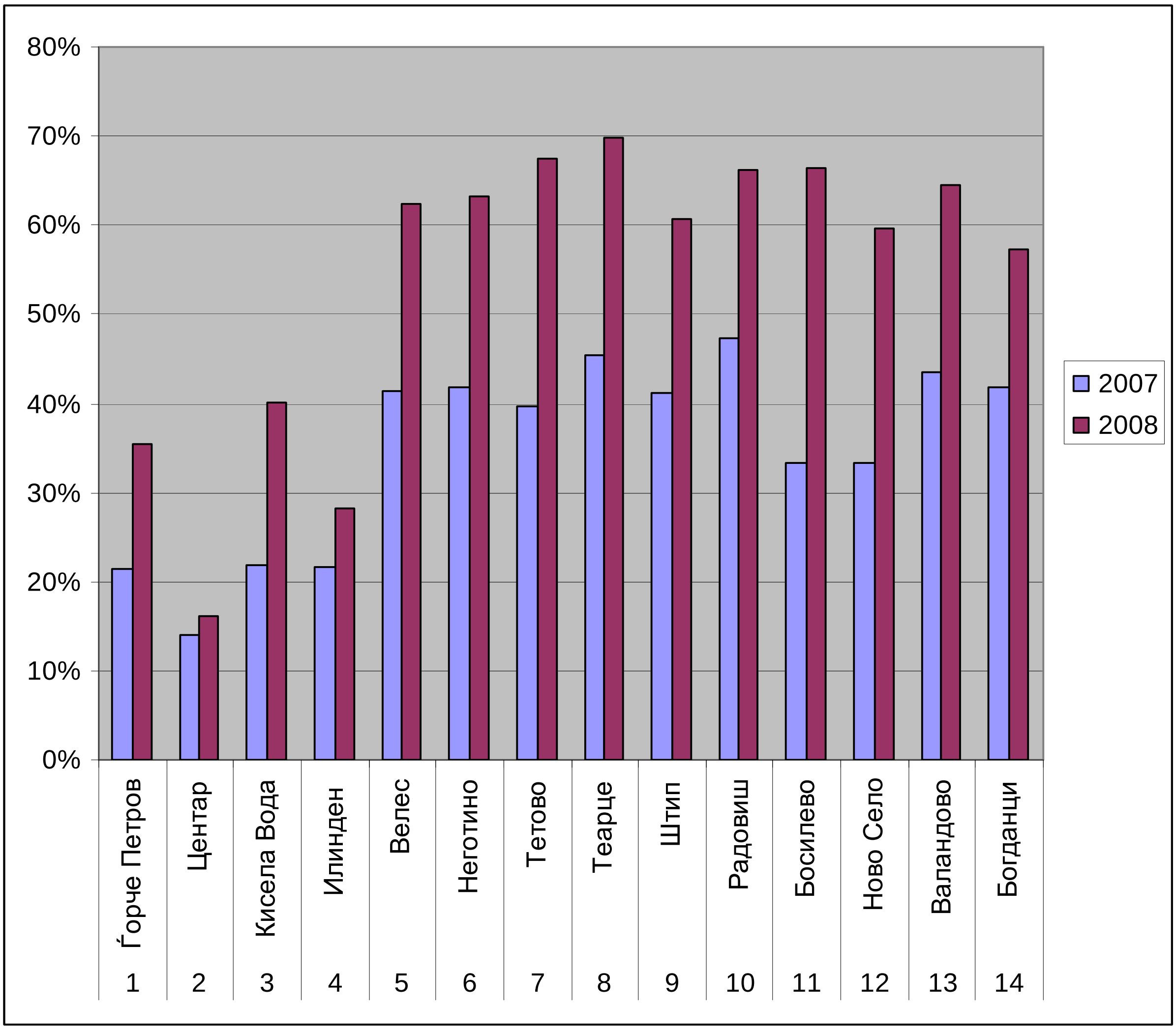
Сегашната фаза од фискалната децентрализација ја карактеризираат бројни хоризонтални и вертикални дебаланси (разлики) во фискалниот капацитет на одделните општини:

- Хоризонтални дебаланси произлегуваат од разликите во капацитетот на единиците на локалната самоуправа да ги собираат сопствените приходи утврдени со прописите и од различните трошоци и потреби на одделните општините.

  Кај сите општини се забележува зголемување на даночните приходи и покрај проблемите кои ги имаа општините со преземање на базата на податоци од Управата за јавни приходи. Дел од општините имаат формирано Комисија за проценка на вредноста на имотот и извршено е повторно проценување на имотот на даночните обврзници за утврдување на данокот на имот. Кај поголем број од ревидираните општини во тек е ажурирање на регистарот на недвижен имот за физички лица. Исто така извршена е проценка на деловните објекти како нова категорија на оданочување од 1-ви јануари 2008 година.

- Вертикалните дебаланси произлегуваат од јазот меѓу трошоците што се поврзани со доделените надлежности на единиците на локалната самоуправа и приливот на средства од централната власт.

Процентуално учество на приходите доделени по основ на наменски и блок дотации во однос на вкупно реализираниот буџет на општината кај општините предмет на ревизијата се движи за:
- 2007 година од 14% до 47%, и
- 2008 година од 16% до 70%.



Сопствените приходи локалната власт вистински ги контролира а таа контрола е битна за успешна децентрализација, што значи дека поголемо учество на сопствените приходи во вкупните приходи значи успешна децентрализација.
Општините кои се во можност покриваат дел од расходите кај училиштата, најчесто за тековно одржување на училиштата. Процентуално учество на доделените средства од општината на корисниците во однос на приходите по основ на наменски и блок дотации кај општините предмет на ревизијата се движи за:
- 2007 година од 0% до 15%, и
- 2008 година од 0% до 25%.

Препорака

- одговорните лица да преземат активности за пополнување на работните места кои се неопходни за нормално функционирање на општинската администрација обезбедувајќи сегрегација на надлежностите; да се назначат одговорен сметководител и внатрешен ревизор согласно законската регулатива;
- да се користи законската можност за формирање на заеднички служби во случаите кога финансиските капацитети на општините не го дозволуваат формирањето на сопствени служби, и
- за постигнување на вистинска фискална децентрализација да се зголеми учеството на сопствените изворни приходи на општините за сметка на средствата добиени од централната власт во вкупниот буџет на единиците на локалната самоуправа.

12.1.3. Финансиска самостојност

Во процесот на фискална децентрализација влегуваат општини (градски и рурални) кои се со различен фискален капацитет за задоволување на локалните потреби, со различни проблеми со кои се судруваат. Поголемите и економски постабилни општини можат да обезбедат поголеми износи на сопствени приходи за капитални инвестиции, може да планираат изградба на современи инфраструктурни проекти, поголеми и посовремени комунални објекти, водоводи, пречистителни станици и слично, од малите и економски неодржливите општини.
Се наметнува потребата за решавање на главниот проблем што се јавува: како фискалната децентрализација да биде конзистентна со финансиската самостојност на општините, односно намалување на зависноста на локалната од централната власт.

Мислењата кај општините се неподелени дека наменските и блок дотациите значат влијание на централната власт во активностите (надлежностите) на локалната власт. Централната власт во иднина треба да дејствува за адекватно финансиско консолидирање на општините, за нивно оспособување за реализација на останатите сегменти од процесот на децентрализација: градење и развивање на вкупниот капацитет на општините.

Порамнување на дебалансите меѓу општините се врши со помош на трансферите што се утврдени со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.
Трансферите ги имаат следните карактеристики:

- распределба на приходите од данокот на додадена вредност се врши без оглед на големината на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа;
- кај наменските дотации станува збор за средства за финансирање на конкретни активности кон одредени локални институции, а не за реализирање на одредени функции на единиците на локалната самоуправа;
- блок дотациите се целосно програмски насочени, така што единиците на локалната самоуправа немаат можност за нивно користење за финансирање на приоритетни општински цели и потреби;
- капиталните дотации од централната власт, целосно се насочени за финансирање на проекти што се утврдени со програма на Владата на Република Македонија, и
- средствата за наменски дотациите за јавните установи се насочуват преку надлежните министерства квартално/месечно, што создава недоследност при плаќање на обврските кои се однесуваат посебно во делот на греењето (набавка на нафта).

Препорака
При користење на средствата од наменските дотации да се обезбеди поголема соработка помеѓу општинската администрација, јавната установа и надлежното министерство.

12.1.4. Придобивки и недостатоци од фискалната децентрализација

Преземени се повеќе мерки за поддршка на трансферот на надлежностите што се однесуваат на фискалната децентрализација, подигање на капацитетот на општините и подготвување на општините за пристапување кон ЕУ и тоа:

- решавање на заостанатите обврски кои произлегуваат од долгови кон изведувачите и други доверители за обврски настанати заклучно со 31 декември 2001 година;

- развивање на капацитетот на општините: кадровско екипирање и до екипирање, обука на вработените во општинската администрација, софтверски и технички опремена општина, систем на внатрешна ревизија (обука, материјали);
- унапредување на преку граничната регионална соработка на локалните власти;
- правна и институционална рамка за рамномерен регионален развој;
- следење на развојот и предлагање мерки и активности за унапредување на локалната самоуправа;
- промени на основачките права во судскиот регистар, централен регистар и други јавни книги согласно донесените одлуки;
- запишување на правото на сопственост на недвижните ствари во катастарот на недвижности, сопственоста е пренесена на општините (извадени имотни листови);
- идентификување на потребите и проблемите, кое овозможува пореално планирање;
- зголемени се изворните приходи како резултат на зголемената наплата на даноците;
- поблиска и побрза комуникација со општинските јавни установи;
- подобрување на условите во образованието;
- во делот на локален економски развој привлечени се домашни и странски инвестиции;
- можност за задолжување согласно законот, така една од општините кои се предмет на ревизија има доставено барање до Министерство за финансии за добивање согласност за задолжување;
- спроведени се обуки за користење на средства за финансирање преку ИПА фондовите на ЕУ, дел од општините имаат изработени апликации и очекуваат средства, и
- склучување на договор за заедничко административно тело е добар пример на меѓу општинска соработка помеѓу руралните општини, така се остваруваат заштеди за плати.

Придобивките кај буџетски корисници се следните:

- подобрени се условите за работа во образованието, се инвестира од страна на општините, а училиштата поактивно се вклучени во барање на донации, скоро во сите училишта извршени се реконструкции;
- увид во работата на помал број на правни субјекти;
- решавање на проблемите на локално ниво;
- има позитивна комуникација, и
- тесна соработка со родителите, реализирање на иницијативи од родителите.

Најчесто истакнуваните проблеми со кои се сочуваат општините во своето работење се следните:

- согласностите за вработување се добиваат со задоцнување од два до три месеци;
- во делот на наменските дотации нема влијание, има надзор (контрола) само кај платите;
- кога постои интерес од странски инвеститори како проблем се јавува располагањето со земјиштето градежно/земјоделско;
- нема просторни услови за нормално работење на администрацијата;
- во една општина не е воспоставен едно шалтерски систем;
- недостатоци во Методологијата за проценка на недвижен имот;
- задоцнети насоки и упатства од централната власт;
- училиштата доцнат со изработувањето и доставувањето на финансиските планови и извештаите, не се води ажурно сметководство, причината е водење на сметководствената евиденција од надворешни лица;
- отежна комуникација и координација меѓу директорите и сметководителите;

- нема податоци за донациите кои ги обезбедуваат училиштата (не ги пријавува секое училиште);
- со пренесување на надлежностите (во делот на тековното одржување) не се обезбедени доволно финансиски средства преку надлежното Министерство за реновирање и обнова на училиштата;
- фискалниот капацитет на општината е ограничен поради што помалите и економски послаби општини не се во состојба да обезбедат поголеми износи на сопствени средства за финансирање на буџетските корисници;
- во делот на фискалната политика надлежностите се исти кај урбаните и руралните општини, а е ограничен фискалниот капацитет;
- слабости во менаџирањето со финансиските средства и недоволното познавање на Законот за јавни набавки кај општинските јавни установи, и
- финансиско ограничување во однос на пристапот до податоци со кои располагаат државните органи и институции.

Препорака

- при нови вработувања, замена на вработен кој е на боледување, или вработување на определено време од надлежните министерства согласностите да се достававуваат на време како би можело да се изврши пријавување на вработените во Агенцијата за вработување, за да не се одрази на работниот процес;
- да се испитаат можностите за ангажирање на сметководители во училиштата, со што ќе се обезбеди навремено изготвување на финансиските планови, финансиските извештаи и ќе се подобри комуникацијата со општината и директорите;
- во областа на финансискиот менаџмент во иднина да се преземаат активности за надминување на презентираните слабости, и
- пристап до сите податоци со кои располагаат државните органи и институции, а кои се врзани за работењето на локалната власт.

12. Според наше мислење, активностите, финансиските трансакции и информациите во процесот на фискална децентрализација се во согласност со релевантната законска регулатива и воспоставени политики.

13. Според наше мислење, финансиските извештаи ја претставуваат вистинито и објективно финансиската состојба на сметките за наменски дотации на 31 декември 2008 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Скопје, 15.05.2009 година — Овластен државен ревизор